



# NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES Y REFUGIADOS EN COLOMBIA:

reflexiones y propuestas en materia de niñez y  
adolescencia no acompañada y prevención de  
apatridia.



## Niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados en Colombia: reflexiones y propuestas en materia de niñez y adolescencia no acompañada y prevención de apatridia.

**Gracy Pelacani:** [g.pelacani@uniandes.edu.co](mailto:g.pelacani@uniandes.edu.co)

Profesora asistente de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, profesora de la Clínica Jurídica para Migrantes, miembro del Centro de Estudios en Migración (CEM) y del grupo de investigación en Derecho, Migración y Acción Social (DMAS) de la misma universidad. Dirige el Semillero de Investigación en Derecho y Migración en Colombia de la misma casa de estudios. Es doctora en Estudios Jurídicos Comparados y Europeos de la Università degli Studi di Trento (Italia).

**Nicolás Mantilla Navarro:** [n.mantilla@uniandes.edu.co](mailto:n.mantilla@uniandes.edu.co)

Abogado de la Universidad de los Andes con maestría en Estudios Políticos e Internacionales. Miembro del Centro de Estudios en Migración de la Universidad de los Andes desde el 2021 y profesor de educación continua de la misma Universidad. Ha trabajado como consultor en Agencias de las Naciones Unidas, Sociedad Civil y Gobierno Nacional de Colombia. Estuvo a cargo de la construcción del lineamiento técnico para el restablecimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, con especial énfasis en niñez y adolescencia no acompañada, así como de la redacción e implementación del enfoque diferencial de edad en el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos.

# Tabla de **CONTENIDO**

<b>Introducción</b> -----	<b>4</b>
<b>1. Niños, niñas y adolescentes no acompañados</b> -----	<b>7</b>
1.1. La importancia de contar con información cualitativa y cuantitativa precisa, actualizada y pública sobre la niñez y adolescencia no acompañada -----	<b>9</b>
1.2. Repensar el esquema de protección para la niñez y adolescencia no acompañada -----	<b>10</b>
1.3. Respuesta con un enfoque de derechos humanos: soluciones estables y duraderas para la niñez y adolescencia no acompañada -----	<b>12</b>
<b>2. Apatridia y nacionalidad</b> -----	<b>17</b>
<b>3. Recomendaciones</b> -----	<b>22</b>

The top of the page features a teal background with white silhouettes of people walking in a line, moving from left to right. The silhouettes are of various heights and are rendered in a simple, clean style.

## Introducción

La política pública migratoria del Estado colombiano necesita seguir avanzando en la protección de la niñez y adolescencia migrante y refugiada, consolidando un enfoque de niñez claro, basado en los principios de interés superior, no discriminación e igualdad. A pesar de las importantes medidas adoptadas en este sentido, permanecen todavía numerosos retos para la garantía de los derechos de esta población. Con este documento, diferentes actores de la academia, sociedad civil y cooperación internacional queremos aportar en la construcción de la agenda política y de la política pública migratoria en materia de niñez y adolescencia migrante y refugiada en Colombia.

En el marco de este escrito, se consideran a los niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados como sujetos merecedores de una especial protección, por tener menos de 18 años y por ser niños afectados por la migración en los términos de la Observación General conjunta No. 22 y 3 (2017) del Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En este sentido, los niños afectados por la migración son: “a) son ellos mismos migrantes, ya sea solos o con sus familias; b) nacieron de padres migrantes en los países de destino; o c) permanecen en su país de origen mientras uno o ambos padres han migrado a otro país”.

Ante la situación de los niños, niñas y adolescentes que migran, el Estado colombiano ha adoptado diversas medidas para responder a sus necesidades básicas y para garantizar el goce pleno y efectivo de sus derechos. Entre las

acciones más importantes realizadas a este respecto, se señala la adopción del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) y su enfoque de niñez, pues facilitar la regularización migratoria a los menores de edad venezolanos es un avance importante hacia la garantía de sus derechos, mitigación de riesgos y la prevención de vulneraciones a sus derechos humanos.

Así mismo, la medida temporal “Primero la Niñez” representa otro logro importante para la garantía del derecho a la nacionalidad y la prevención de la apatridia de las niñas y niños nacidos en Colombia de padres venezolanos. Con esa medida se demuestra que es posible realizar ajustes normativos con el fin de proteger sus derechos fundamentales, ante las dificultades insuperables a las cuales pueden enfrentarse sus padres para cumplir con ciertos requisitos legales, como es demostrar su domicilio en el territorio nacional, para que sus hijas e hijos tengan acceso a la nacionalidad colombiana.

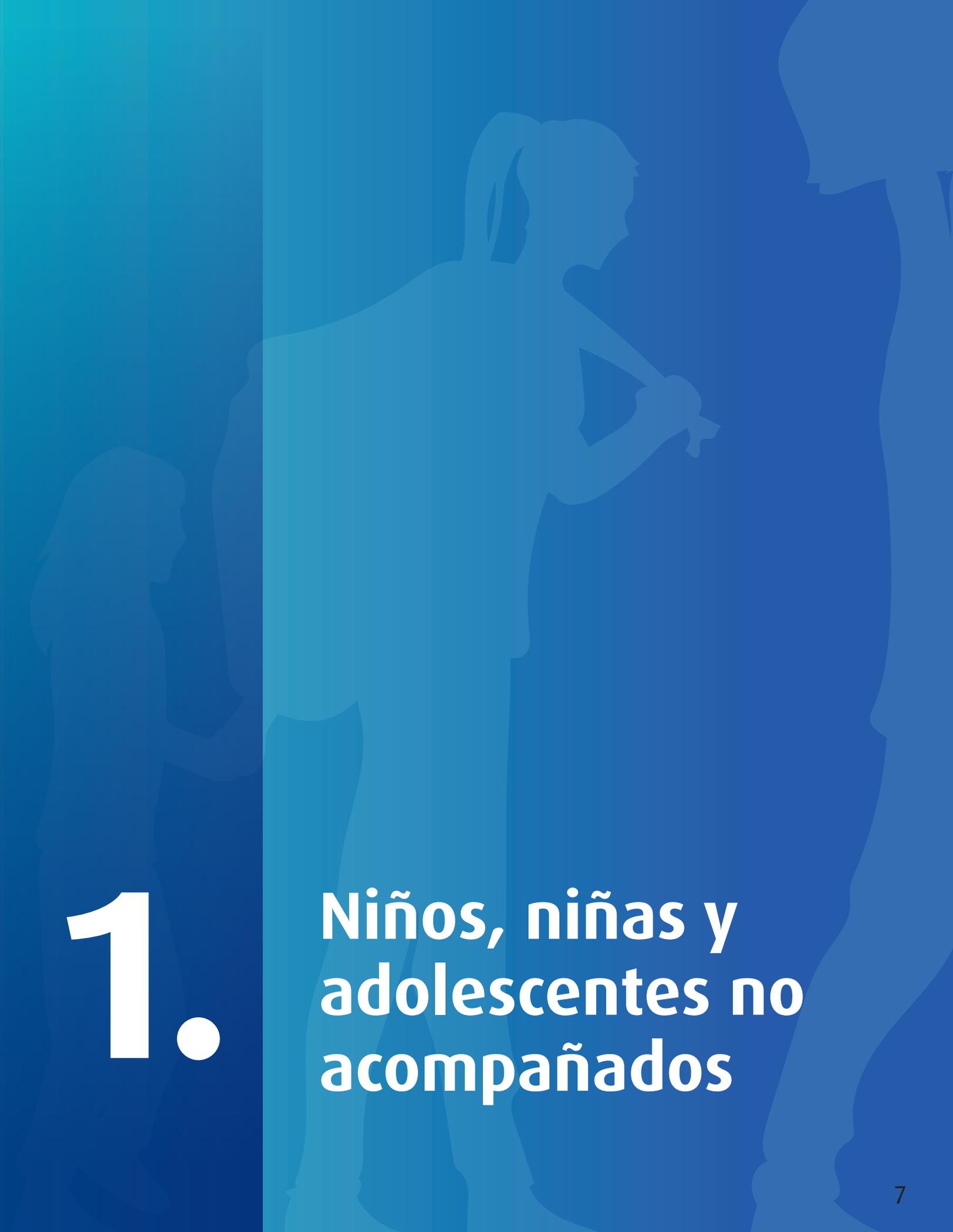
De la misma forma, se ha progresado de manera importante en la identificación de rutas de protección para guiar las acciones de todos los actores involucrados en la protección de la niñez y la adolescencia migrante y refugiada en el país y, en particular, de los actores que hacen parte del Sistema Nacional del Bienestar Familiar. Dentro de estos avances, se destaca la ruta para la protección de la niñez y adolescencia no acompañada, construida por el Estado colombiano, la cooperación internacional y la sociedad civil.

A pesar de estos innegables avances, es necesario reflexionar sobre los numerosos retos que todavía permanecen para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados en Colombia, sea que se encuentren en tránsito por el territorio nacional o tengan vocación de permanencia, independientemente de su nacionalidad. Así mismo, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y consulares con la República Bolivariana de Venezuela implica preguntarse por el futuro de la medida “Primero la Niñez” y por las diferentes posibilidades que se abren para proveer soluciones estables y duraderas a favor de la niñez y adolescencia no acompañada de nacionalidad venezolana.

De cara a este objetivo, este documento consolida algunas reflexiones que actores de la academia, sociedad civil y cooperación internacional compartimos en un espacio de diálogo cerrado que se realizó en el mes de septiembre del 2022 en la Universidad de los Andes, el cual fue organizado por el Centro de Estudios en Migración (CEM) de esta universidad, en conjunto con el Observatorio de Migraciones de la Universidad Externado de Colombia y, para aquel entonces, con la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante de la Presidencia de la República.

En este espacio, el diálogo se enfocó en dos temas puntuales, entre los tantos relevantes respecto a la situación de la niñez y adolescencia migrante y refugiada en Colombia. En primer lugar, se conversó acerca de la situación de las niñas, niños y adolescentes no acompañados y de la necesidad de adecuar los mecanismos de protección existentes a las particularidades de su situación. En segundo lugar, se reflexionó sobre el futuro de la medida “Primero la Niñez” y los vacíos que todavía permanecen para la prevención de la apatridia respecto a aquellos niños y niñas que no están cobijados por esta medida.

De esta forma, y sin desconocer que hay una multiplicidad de temas relevantes en materia de niñez y adolescencia migrante y refugiada, como lo es el acceso, permanencia y trayectoria en el sistema educativo, el acceso a servicios de salud, la prevención de xenofobia, el acceso a programas sociales o una mayor comprensión de las dinámicas de reclutamiento, uso o utilización, y consideraciones alrededor de la primera infancia, este documento se centrará únicamente en dos temáticas puntuales. En un primer momento, se reflexionará acerca de las soluciones estables y duraderas para la niñez y adolescencia no acompañada con énfasis en el caso venezolano, y en el segundo, en torno a la prevención de la apatridia y la protección y garantía del derecho a la nacionalidad.

The background features a blue gradient with silhouettes of children and adolescents. On the left, a girl is seen in profile. In the center, a girl with a ponytail is talking to a boy. On the right, a boy is looking towards the center. The overall tone is calm and focused on youth.

**1.**

**Niños, niñas y  
adolescentes no  
acompañados**

Bajo los principios de no discriminación e interés superior, los Estados tienen la responsabilidad de generar mecanismos para que se protejan los derechos de las niñas, niños y adolescentes sujetos a su jurisdicción, sin distinción de su nacionalidad o situación migratoria. Esta obligación es de especial relevancia para las niñas, niños y adolescentes no acompañados, que por el hecho de estar solas y solos, se enfrentan a situaciones que pueden amenazar o vulnerar sus derechos. Estos riesgos deben analizarse y mitigarse desde una perspectiva territorial, con enfoque de edad, género y diversidad, considerando, además, si están en tránsito o tienen la intención de permanecer en el país.

En el caso de Colombia, el Estado, con el apoyo de la cooperación internacional, la sociedad civil y la academia han realizado importantes esfuerzos para brindar una respuesta a las necesidades de la niñez y adolescencia no acompañada. Por ejemplo, se construyó una ruta para su identificación y protección; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) suscribió un convenio de cooperación internacional con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para el restablecimiento del contacto con sus familiares en Venezuela; y se expidió el ETPV, que contiene un capítulo con medidas diferenciales para la niñez y adolescencia, con algunas particularidades para quienes están solas y solos.

Los esfuerzos adelantados hasta el momento son relevantes, pero el Estado aún tiene la tarea de elaborar y poner en marcha una estrategia intersectorial para la protección de la niñez y adolescencia no acompañada, que tenga como objetivo la búsqueda y realización de soluciones estables y duraderas y la garantía del principio de interés superior. Para el caso de niñas, niños y adolescentes venezolanos, esta estrategia, además, debe contemplar las posibilidades, retos y responsabilidades que implica el restablecimiento de relaciones consulares y diplomáticas con la República Bolivariana de Venezuela.

Así, la elaboración y puesta en marcha de una estrategia para la protección y búsqueda de soluciones a los casos de la niñez y adolescencia no acom-

pañada, debe contemplar tres aspectos que están estrechamente relacionados. El primero sobre la importancia de contar con información y datos precisos para la formulación de políticas públicas y el seguimiento a la respuesta que se brinde. El segundo está relacionado con la revisión y ajustes al esquema actual de protección y el tercero tiene que ver con las diversas aristas para la búsqueda de soluciones estables y duraderas para cada niña, niño o adolescente no acompañado.

### **1.1. La importancia de contar con información cualitativa y cuantitativa precisa, actualizada y pública sobre la niñez y adolescencia no acompañada.**

El sistema de información del ICBF reporta las cifras de niñas, niños y adolescentes venezolanos con derechos amenazados o vulnerados y que, por ello, ingresaron a un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). Al 31 de agosto del 2022, había 182 niñas, niños y adolescentes venezolanos sujetos a este proceso por el motivo de “*estar no acompañados*”. También, se reportan 556 niñas, niños y adolescentes venezolanos sujetos al mencionado proceso por el motivo “*falta absoluta o temporal de responsables*”. Si bien no es clara cuál es la diferencia entre los dos motivos de ingresos, se podría establecer que había 738 menores de edad venezolanos que están solos o solas bajo un PARD al 21 de agosto de 2022.

Sin embargo, en cuanto al análisis de estos datos, se debe considerar que únicamente se contempla a las niñas y niños que ingresan a un PARD, sin incluir a aquellos que, por múltiples motivos, no ingresan a este proceso. Así, en Colombia, y como sucede en otros países de la región, existe un subregistro del número de niñas, niños y adolescentes en esta situación. Por ejemplo, y de acuerdo con el análisis de protección realizado por el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) y su clúster de protección, tan solo entre enero y junio de 2022, se identificaron 500 niñas, niños y adolescentes no acompañados, “*lo que evidencia el gran subregistro en las cifras oficiales, ocasionado entre muchos factores por las dinámicas de trán-*

*sito transfronterizo irregular que dificultan la identificación, monitoreo y acompañamiento de estos NNA” (sic).*

Además, según la Resolución 971 del 2021 de Migración Colombia, las niñas, niños y adolescentes no acompañados pueden acceder a los mecanismos de Pre-Registro Virtual del ETPV. Sin embargo, no hay datos sobre cuántos han accedido a este registro o al Permiso por Protección Temporal (PPT). Tampoco se cuenta con cifras oficiales de a cuántos menores de edad no acompañados se les ha concedido el estatus de refugiado, ni en cuántos casos se ha optado por el desistimiento de estas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado conforme a lo establecido en el artículo 35 de la Resolución mencionada. Contar con esta información es relevante para el diseño y seguimiento a las políticas públicas que busquen soluciones estables y duraderas para ellas y ellos.

## **1.2. Repensar el esquema de protección para la niñez y adolescencia no acompañada.**

Siguiendo los lineamientos técnicos del ICBF, las niñas, niños y adolescentes no acompañados tienen vulnerado su derecho a estar con su familia y no ser separados de ella y, por tanto, deberían ser sujetos de un PARD a cargo de las Autoridades Administrativas. El Estado colombiano, la cooperación internacional y la sociedad civil, construyeron una ruta para su protección, que inicia con la identificación, sigue con el ingreso al PARD y por tanto a las modalidades de protección, y debería finalizar con una solución estable y duradera, de preferencia la reunificación familiar cuando responda al interés superior de cada menor de edad.

De cara al esquema actual de protección, se deben considerar al menos tres aspectos relevantes, que deben analizarse según la edad de cada niña, niño o adolescente. Primero, es necesario revisar el proceso desde la identificación en el territorio nacional hasta la remisión a la Autoridad Administrativa, debido a que en la práctica, los casos son identificados en las rutas migratorias, pero no siempre logran ser trasladados a la Autoridad Administrativa, bien sea porque quien le identifica en la ruta no cuenta con la autorización

institucional para trasladar al menor de edad ante dicha autoridad, o bien, porque la Autoridad Administrativa competente no cuenta con los medios para ello. En estas ocasiones, la niña, niño o adolescente continúa con su ruta migratoria, sin ningún esquema de protección y estando expuesto a diversos riesgos y amenazas, tanto en Colombia como en otros países, como por ejemplo la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el reclutamiento, uso y utilización, la explotación y desaparición, entre otros.

Segundo, urge revisar las modalidades de protección, especialmente para las y los adolescentes no acompañados. El ingreso a un PARD implica el ingreso a una modalidad de protección en un medio diferente al familiar, como puede ser un internado o un hogar sustituto, que no en todos los casos se ajusta a los intereses de las y los adolescentes no acompañados, que viajan con un alto grado de autonomía. En efecto, que la única respuesta institucional sea el ingreso a algunas de estas modalidades en las que las y los adolescentes pueden ver limitadas sus posibilidades de construcción de una vida autónoma, termina incidiendo en que no ingresen al esquema actual de protección, lo que los deja en una situación de desprotección, enfrentándose a riesgos que se agudizan según su género. Por esto, es fundamental diseñar y poner en marcha modalidades alternativas de cuidado.

Tercero, y como aspecto transversal, es fundamental revisar el fortalecimiento de las Autoridades Administrativas y sus equipos técnicos, considerando que no solo se trata de Defensorías de Familia adscritas al ICBF, sino también de Comisarías de Familia e Inspectores de Policía, que dependen de las entidades territoriales. Este fortalecimiento debe tener un enfoque de derechos humanos, en particular migratorio y de protección internacional, con evaluación de competencias periódicas y con una formación basada en género, en el entendido que las niñas y adolescentes no acompañadas tienen necesidades específicas y se enfrentan a riesgos diferenciales. El fortalecimiento que se realice, debe conducir a que las Autoridades Administrativas adelanten procesos que privilegien soluciones basadas en el interés superior para cada caso, sobre lo cual se ahondará a continuación.

### **1.3. Respuesta con un enfoque de derechos humanos: soluciones estables y duraderas para la niñez y adolescencia no acompañada**

Como lo señala la Observación General No. 6 (2005) del Comité de los Derechos del Niño, frente a cada caso se debe buscar una solución estable y duradera, que responda al interés superior de quien está no acompañado. Para la búsqueda de esas soluciones, se debe empezar con la regularización migratoria o el reconocimiento de la condición de refugiado, así como por la determinación de una eventual situación de apatridia. En cualquiera de las circunstancias, la autoridad migratoria o de refugio debe actuar de forma expedita, considerando que cualquiera de las dos vías es fundamental para el acceso y ejercicio de derechos en el país.

Sin embargo, bajo la normativa actual que regula tanto el acceso de niños, niñas y adolescentes al ETPV, como a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, se requiere de la actuación de una Autoridad Administrativa, en el marco de un PARD. Esto resulta especialmente problemático para quienes no ingresan a un PARD, bien sea porque no lograron ser trasladados ante la mencionada Autoridad; porque la Autoridad no les abrió tal proceso, o bien porque en el marco de su autonomía, una o un adolescente decidió no acogerse al mencionado proceso, en especial, por su conexión estrecha con la institucionalización.

Considerando que hay una serie de retos para que las y los adolescentes no acompañados accedan al ETPV o a la determinación de la condición de refugiado, en especial, para aquellos que no hacen parte de un PARD, se ahondará en las diversas posibilidades de soluciones estables y duraderas. Es importante que, para esto, el Estado garantice el derecho de cada niña, niño o adolescente a que su opinión sea escuchada y valorada antes de la toma de cualquier decisión o actuación administrativa. Es decir, se tiene la obligación de, en todos los casos, escuchar y valorar los deseos de quienes viajan solas y solas, para encontrar una solución particular a sus casos, que responda, en la medida de lo posible a esos deseos y a sus proyectos y planes de vida.

### **1.3.1 Búsqueda de familia y reunificación familiar en Venezuela y otros países de la región**

Considerando que la niñez y adolescencia no acompañada tienen vulnerado su derecho fundamental a estar con su familia, los esfuerzos deben estar centrados en el restablecimiento de ese derecho. Por ello, se debe empezar con la búsqueda de la familia, lo cual plantea diversas posibilidades y retos según dónde se encuentren los familiares. Para el caso de niñas, niños y adolescentes venezolanos, el restablecimiento de las relaciones consulares y diplomáticas con Venezuela implica un avance y responsabilidades importantes para la búsqueda de las familias y las reunificaciones tanto en ese país, como en Colombia. 6

El avance más importante es que gracias al restablecimiento de las relaciones se cuenta con la posibilidad de tener un canal institucional entre Colombia y Venezuela para la búsqueda, mantenimiento de contacto y reunificación familiar de estos menores de edad. Para ello, es fundamental que, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, se acuerde una ruta conjunta con el ICBF y el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Venezuela para facilitar estos procesos. Esta ruta será una guía, pero cada caso deberá ser analizado de forma individual y detallada, buscando la protección del interés superior y los demás derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño e instrumentos relevantes.

Así, el Estado colombiano tiene la responsabilidad de articularse con el Estado venezolano para facilitar los procesos de búsqueda de familiares en ese país, pero así mismo, tiene la obligación de respetar el principio de no devolución, cuando sea el caso. Bajo lo anterior, antes de realizar cualquier articulación con el Gobierno de Venezuela para la búsqueda de familiares, se deberá tener la certeza de que la niña, niño o adolescente no tiene un temor fundado de regresar a su país y de que este tenga conocimiento de su ubicación en Colombia. En este punto, será fundamental considerar que los temores de quienes tienen menos de 18 años, deben ser analizados con un enfoque especial de edad, de género, discapacidad, étnico, entre otros.

En esta misma medida, ante el restablecimiento de relaciones consulares y diplomáticas entre los dos países, es necesario que se revise cómo será compartida la información de la niñez y adolescencia que se encuentra en los sistemas de protección. La información deberá ser compartida bajo estrictos niveles de confidencialidad y seguridad, bajo un proceso estandarizado y que tenga como principio fundamental el respeto del interés superior. Para lograr este objetivo, será vital que los Estados soliciten el apoyo técnico de agencias de cooperación internacional especializadas en la materia.

Ahora bien, la construcción de una ruta para la búsqueda de la familia y el restablecimiento de los contactos familiares también resulta necesaria cuando los familiares se encuentren en otros países de la región. Si bien desde el 2019 se está desarrollando el Proceso de Quito para responder a la migración de personas provenientes de Venezuela, los países de la región no cuentan todavía con un procedimiento claro para la búsqueda de la familia y la reunificación familiar de la niñez y adolescencia venezolana no acompañada. Esta carencia ha implicado procesos de reunificación familiar complejos, sin esquemas de verificación de condiciones de garantía de derechos por la familia en el país receptor, y sin los seguimientos necesarios luego de la reunificación familiar.

### **1.3.2 Soluciones estables y duraderas en Colombia**

Dentro de las posibilidades de soluciones estables y duraderas en Colombia, se encuentra la reunificación familiar en el país. En estos casos, es importante que se estandarice el proceso de búsqueda de las familias, revisando las condiciones para el transporte humanitario de los familiares y/o menores de edad, la verificación de la garantía de derechos y el seguimiento luego de la reunión familiar. Así mismo, será importante que se analice la posibilidad de acceder al ETPV para los menores de edad y sus familias de forma posterior a la reunificación familiar, pues como se ha mencionado, la regularización migratoria es el punto de partida para avanzar en las soluciones estables y duraderas.

Sin embargo, no en todos los casos es posible adelantar procesos de reunificación familiar, bien sea en Venezuela, en otros países de la región o en Colombia. Ante esta situación, el Estado tiene la obligación de generar los mecanismos idóneos para que las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados tengan las mismas oportunidades en igualdad de condiciones que los nacionales colombianos. Ante las dificultades de reunificación familiar, que eran más agudas sin relaciones diplomáticas y consulares entre los países, en el Gobierno anterior se planteó la posibilidad de adelantar procesos de adopción a favor de ellas y ellos, para lo cual, en primera medida se les debe otorgar la nacionalidad colombiana.

La Corte Constitucional se pronunció al respecto en la Sentencia SU-180 de 2022, en torno al caso de un niño venezolano en estado de abandono que se encontraba bajo el cuidado del ICBF desde hacía más de dos años. La Corte ordenó otorgar la nacionalidad colombiana a este menor de edad en su calidad de latinoamericano por nacimiento. La Alta Corte, además, otorgó efectos inter comunis a este fallo, es decir que el alcance de sus órdenes beneficia a terceros en condiciones similares que no hicieron parte del proceso. Sin embargo, no hay información respecto a cómo las Autoridades Administrativas y el Ministerio de Relaciones Exteriores están acatando las disposiciones del Alto Tribunal, en especial, para concederles nacionalidad colombiana a quienes se encuentren en esta situación.

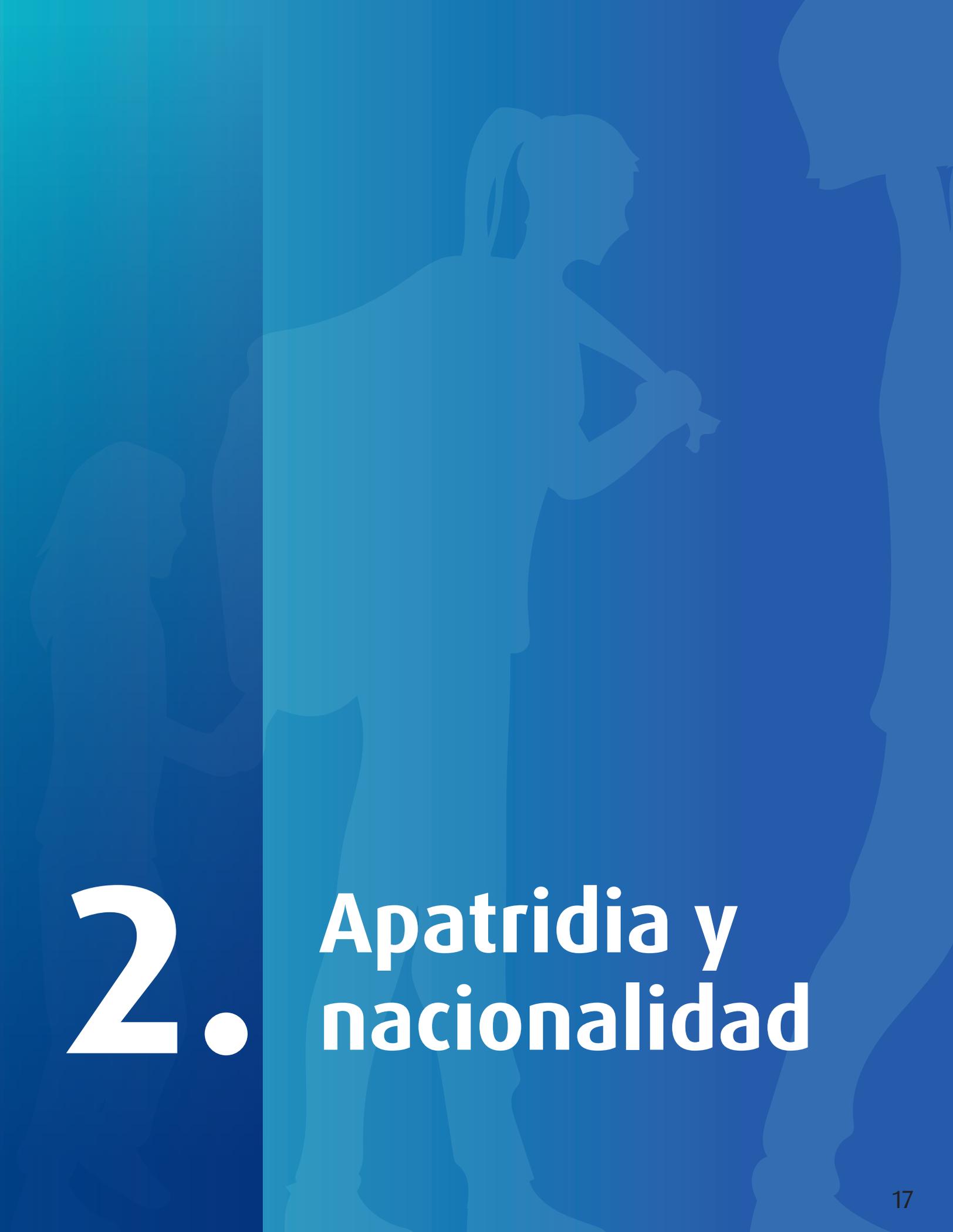
En cuanto a la declaratoria en adoptabilidad de la niñez y adolescencia no acompañada, urge que el Gobierno colombiano analice las recomendaciones y exhortos de la mencionada sentencia, tomando una posición al respecto, considerando que doctrinal y jurídicamente, los procesos de adoptabilidad no son recomendados en los contextos migratorios. En este orden de ideas, si bien el derecho a restablecer es el de tener una familia y no ser separado de ella, se debe coincidir en que no en todos los casos es posible tal restablecimiento, sin que, por ello, se tenga que apelar a procesos de nacionalización o adopción.

En estos casos, se debe abogar por el acceso a servicios y oportunidades en

igualdad de condiciones que la niñez colombiana, mediante el diseño y puesta en marcha de programas que garanticen su protección, y una transición armónica de la infancia a la adolescencia, y de la adolescencia a la juventud. Para esto, será fundamental repensar los esquemas de protección e institucionalización como se reseñó anteriormente, y solicitar el apoyo complementario de la cooperación internacional para la puesta en marcha de esas estrategias, impactando en cada niña, niño o adolescente no acompañado que aún no pueda reunirse con su familia.

Por último, ante la opción de retornar las niñas, niños y adolescentes no acompañados a los sistemas de protección del Gobierno venezolano se deben considerar múltiples aspectos. Lo primero, es la garantía del principio de no devolución, para lo cual, se deben escuchar y valorar las opiniones de los menores de edad, evitando retornos que les expongan a riesgos o amenazas a sus derechos, incluyendo la vida, integridad personal, en el contexto de la emergencia humanitaria compleja que atraviesa Venezuela. Así mismo, el Estado colombiano debe tener la certeza del correcto funcionamiento de la institucionalidad venezolana y de cualquier otro país de la región, que permita que las niñas, niños y adolescentes gocen plenamente de los derechos reconocidos en la Convención de los Derechos del Niño, incluido el derecho a la supervivencia y desarrollo.

Para esto último, se recomienda la contratación de una consultoría externa e imparcial acerca del funcionamiento institucional en materia de protección de niñez y adolescencia en Venezuela. De esta forma, ante cualquier retorno a los sistemas de protección de ese país, el Estado colombiano tendrá la certeza de cumplir con los derechos contemplados en la Convención de los Derechos del Niño.

The background of the slide features a blue gradient with several light blue silhouettes of people. In the center, a woman is seen from the back, holding a microphone and appearing to be speaking or singing. To her right, a man is partially visible, looking towards her. On the left, another person is seen in profile, also appearing to be part of the group. The overall composition suggests a community or social gathering.

# 2. Apatridia y nacionalidad

En 2019, por medio de la Resolución 8470 de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) se adoptó la medida excepcional y temporal “Primero la Niñez”, modificada parcialmente y prorrogada por la Resolución 8617 de 2021 de la RNEC. Por medio de esta medida se establece el procedimiento a seguir por los registradores y Notarios con el fin de que incluyan la anotación “Válido para demostrar nacionalidad” en el registro civil de nacimiento de las niñas y niños, hijos de padres venezolanos, nacidos en territorio colombiano, desde el 19 de agosto de 2015 hasta el 20 de agosto de 2023.

Por otro lado, el 17 de septiembre de 2019 entró en vigencia la Ley 1997 de 2019. Dicha ley añadió un párrafo al artículo 2 de la Ley 43 de 1993 por medio del cual estableció que, excepcionalmente, se presumiría “el domicilio en Colombia de las personas venezolanas en situación migratoria regular o irregular, o solicitantes de refugio, cuyos hijos e hijas hubieran nacido en territorio colombiano desde el 1° de enero de 2015 y hasta 2 años después de la promulgación de la ley”. Esta ley no fue reglamentada y perdió vigencia el 16 de septiembre de 2021.

La medida “Primero la Niñez” responde a la situación de apatridia en la que se encuentran las niñas y niños ante la imposibilidad de ser registrados como nacionales venezolanos o nacionales colombianos, dado que sus padres no cumplen con los requisitos legales para ello, tanto de orden práctico aplicados por las autoridades consulares venezolanas como los establecidos por la normatividad colombiana. Es importante considerar que la medida “Primero la Niñez” solo beneficia a niñas y niños cuyos padres sean venezolanos y puedan identificarse y acreditar su nacionalidad, así como demostrar que sus hijos e hijas nacieron en territorio colombiano en los períodos preestablecidos.

En particular, para estos padres y madres resulta imposible demostrar su domicilio en territorio colombiano, según lo establecido en la Ley 43 de 1993 (art. 2), con el fin de que sus hijos e hijas sean nacionales colombianos, por el simple hecho de haber nacido en el territorio nacional. Esto es así porque un extranjero solo puede demostrar su domicilio en Colombia siendo titular

de una visa tipo Migrante (M) o Residente (R) al momento del nacimiento de su hija o hijo, con fundamento en la interpretación que de este requisito hace la RNEC. En 2021, en cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-079 de 2021 de la Corte Constitucional, la RNEC ha ampliado los documentos a través de los cuales un extranjero puede demostrar su ánimo de permanencia en Colombia, incluyendo el Permiso Especial de Permanencia y el Permiso por Protección Temporal para los nacionales venezolanos. Esta ampliación debería permitir a un mayor número de extranjeros poder cumplir con el requisito del domicilio, aunque no sean titulares de una visa tipo M o R al momento del nacimiento de sus hijos o hijas.

Ahora bien, la medida “Primero la Niñez” estará vigente hasta el 20 de agosto de 2023 y será prorrogada automáticamente por dos (2) años más. Sin embargo, podrá perder vigencia de forma anticipada si cesan las circunstancias particulares que dieron lugar a su adopción. De ahí, la preocupación por la continuidad de esta medida ante el restablecimiento de las relaciones consulares y diplomáticas con la República Bolivariana de Venezuela, restablecimiento que, en todo caso, no debe traducirse per se en una pérdida de la vigencia de la medida.

Más allá de la incertidumbre sobre la duración de la vigencia de esta medida, conviene señalar otros aspectos problemáticos. Los hijos e hijas de las personas de nacionalidad venezolana indocumentadas no pueden beneficiarse de esta. Lo mismo ocurre con aquellas madres y padres que no cuentan con los documentos que acrediten que el nacimiento de su hijo o hija ocurrió en el territorio nacional, como el certificado de nacido vivo, o la relación paterno filial. Así mismo, no se contempla la posibilidad de realizar el registro civil de nacimiento de estos menores de edad una vez los padres se encuentren fuera del territorio nacional, es decir en las representaciones consulares de Colombia, a pesar de que cumplan con los requisitos para ello. Es importante tener presente que estos obstáculos tienen como consecuencia la situación de apatridia de estos niños y niñas.

De la misma forma, es fundamental no asumir que el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y consulares con la República Bolivariana de Venezuela eliminará los obstáculos para el registro de los niños y niñas como nacionales venezolanos. Lo anterior debido a que los requisitos legales para el registro de estos menores de edad, tales como tener un pasaporte y ser titular de una visa y cédula de extranjería colombianas, siguen siendo requisitos de muy difícil o imposible cumplimiento por gran parte de esta población. Además, para los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado tener que acercarse a las autoridades de su país para realizar este trámite constituye un factor ulterior de temor fundado de persecución que puede poner en riesgo su vida, integridad y seguridad. Así que, en el corto y mediano plazo, por lo menos, es importante que esta medida permanezca vigente para garantizar el derecho a la nacionalidad de estos niños y niñas.

Por otra parte, ante la posible pérdida de vigencia de la medida “Primero la Niñez” en el largo plazo, será necesario garantizar que las y los nacionales venezolanos puedan registrar sus hijos e hijas nacidos en Colombia como nacionales venezolanos. Para ello, es fundamental que la República Bolivariana de Venezuela les permita comprobar su estatus migratorio regular en Colombia presentando su Permiso por Protección Temporal y su pasaporte, aún vencido, y que no se exijan requisitos de imposible cumplimiento para el registro. Así mismo, en esta circunstancia, el Estado colombiano deberá permitir que los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado puedan realizar el registro de sus hijos e hijas nacidos en Colombia presentando su salvoconducto de permanencia como documento de identificación, con el fin de evitar que sus hijos e hijas estén en situación de apatridia.

En este contexto, es necesario recordar que las personas de nacionalidades diferentes a la venezolana no pueden beneficiarse de esta medida. Para que sus hijos e hijas accedan a la nacionalidad colombiana por haber nacido en el territorio nacional, deberán demostrar que estaban domiciliados en Colombia en el momento del nacimiento, en los términos previstos por la Circular Única de Registro Civil e Identificación de la RNEC. Si sus hijos e hijas se encuentran en situación de apatridia, deberán acogerse al procedimiento

administrativo vigente para la determinación de esta situación establecido por la misma circular. Este, sin embargo, establece un estándar de prueba excesivamente alto, como es obtener la “certificación de la misión diplomática de su país de origen que dicho país no concede la nacionalidad de los padres al niño por consanguinidad” (art. 5, Ley 43 de 1993).

En esta medida, este procedimiento no está armonizado con el de reconocimiento de la condición de refugiado, dado que no establece una excepción para los solicitantes de refugio, en el sentido de eximirlos de tener que realizar un previo intento de registro de sus hijos e hijas ante las autoridades de su país de nacionalidad. Tampoco prohíbe a las autoridades colombianas ponerse en contacto con las autoridades de ese país con el fin de obtener la certificación correspondiente.

Por último, es importante mencionar que la Ley 2136 de 2021 llenó el vacío del ordenamiento jurídico colombiano respecto al reconocimiento de la condición de apatridia de personas nacidas en el extranjero. Sin embargo, a un año y tres meses de la entrada en vigencia de la Ley 2136 todavía no se ha procedido a reglamentar su artículo 65, lo cual impide proceder al reconocimiento de la situación de apatridia de estas personas. En el caso de los niños y niñas, esta situación perpetúa su vulnerabilidad y es contraria a su interés superior.

# 3.

## Recomendaciones

Con base en estas consideraciones, es fundamental que el Gobierno Nacional frente a:

### Niñez y adolescencia no acompañada:

1. Identifique los vacíos en materia de protección en la respuesta que se viene brindando hasta el momento, desde su identificación, la apertura del PARD, el acogimiento en espacios de protección, la búsqueda de familia y los procesos de reunificación familiar. Para esto, será fundamental contar con datos cuantitativos y cualitativos sobre la situación de la niñez y adolescencia no acompañada.
2. Desarrolle una estrategia intersectorial para la protección de la niñez y adolescencia no acompañada, que tenga como objetivo la búsqueda y realización de soluciones estables y duraderas, y la garantía del principio del interés superior.
3. Adopte, tal y como lo recomendó la Corte Constitucional, una política pública intersectorial para la protección de la niñez y adolescencia no acompañada, adoptando una posición respecto a la nacionalización y procesos de adopción de ellas y ellos.

Para todas las recomendaciones, será vital contar con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional, así como del apoyo técnico de la academia, la sociedad civil y centros de pensamiento. Así mismo, será fundamental escuchar y considerar las opiniones de las niñas, niños y adolescente no acompañados, y sus familias.

### Nacionalidad y apatridia:

1. Mantenga vigente la medida “Primero la Niñez” en los términos previstos por el artículo 3 párrafo de la Resolución 8617 de 2021 de la RNEC, considerando que las circunstancias particulares que dieron lugar a su expedición no han cesado, inclusive en un contexto de relaciones diplomáticas y consulares restablecidas con Venezuela.

2. Modifique la medida “Primero la Niñez” con el fin de permitir el registro del nacimiento de los niños y niñas de nacionales venezolanos en las oficinas consulares de Colombia en el extranjero.
3. Adopte medidas con enfoque diferencial para permitir el registro del nacimiento de los hijos e hijas de personas extranjeras indocumentadas y/o que, por su situación de vulnerabilidad, no están en la capacidad de probar que el nacimiento ocurrió en el territorio colombiano.
4. Modifique el procedimiento para la inscripción de los hijos e hijas de nacionales extranjeros nacidos en el territorio colombiano en situación de apatridia, con el fin de que el estándar de prueba requerido sea razonable y esté coordinado con el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.
5. Reglamente el capítulo IX de la Ley 2136 de 2021 para el reconocimiento de la situación de apatridia de las personas nacidas en el extranjero.

### **Pasos siguientes y oportunidades de trabajo en conjunto**

A partir de las reflexiones y propuestas contenidas en este documento, queremos, en primer lugar, convocar a todos los actores comprometidos con la protección de la niñez y la adolescencia migrante y refugiada en Colombia a un diálogo amplio y abierto en el marco de un evento público a realizarse en la Universidad de los Andes. Así mismo, propiciaremos espacios de diálogo cerrados con las distintas autoridades nacionales y locales y otros actores de interés con el fin de avanzar en la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes y refugiados.

## Instituciones y personas que suscriben el documento:

**Carolina Moreno Velásquez**

Profesora Asociada, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes

**Laura Cristina Dib**

Directora Clínica Jurídica para Migrantes, Universidad de los Andes

**Maria Fernanda Orozco Naranjo**

Asesora, Clínica Jurídica para Migrantes, Universidad de los Andes

**Ana María Moreno Sáchica**

Consultora en asuntos de migración

**María Teresa Palacios Sanabria**

**Beatriz Eugenia Luna de Aliaga**



Universidad Nacional de Colombia



## Para mayor información contactar a:

Gracy Pelacani: [g.pelacani@uniandes.edu.co](mailto:g.pelacani@uniandes.edu.co)

Nicolás Mantilla Navarro: [n.mantilla@uniandes.edu.co](mailto:n.mantilla@uniandes.edu.co)